ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 17 SECTIO G 1994

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Postępowania Administracyjnego

Krzysztof CHORĄŻY

Zagadnienie konkurencyjności nadzwyczajnych postępowań administracyjnych i postępowania sądowo-administracyjnego w świetle wykładni art. 199 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego

Competition of Extraordinary Administrative Proceedings and Judicial Administrative Proceedings in Light of Interpretation of Article 199 Par. 3 of the Code of Administrative Procedure

Wprowadzona w 1980 r. sądowa kontrola decyzji ostatecznych uległa znacznej ewolucji. W szczególności zmiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 r. wpłynęły bezpośrednio na rozszerzenie zakresu kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyjętej klauzuli generalnej powinno towarzyszyć, jak się wydaje, zwiększenie efektywności kontroli sądowej także przez właściwe określenie stosunku postępowania administracyjnego do postępowania sądowo-administracyjnego. Relacja ta wynika również z przepisu art. 199 § 3 k.p.a., który stanowi, że nie można wnieść skargi do sądu administracyjnego na decyzję, jeżeli właściwy organ administracji wszczął postępowanie w celu zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji albo wznowił postępowanie. Wykładnia przepisu art. 199 § 3 k.p.a. jest przedmiotem uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 X 1992 r. (III AZP 18/92) a podjętej w wyniku wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wyjaśnienie tego przepisu jako budzącego wątpliwości. Przedmiotem wystąpienia są jedynie te środki o charakterze nadzwyczajnym w postępowaniu administracyjnym, które służą weryfikacji decyzji wadliwych, co wynika z właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego[1].

[1] W doktrynie przyjęto, że na mocy art. 154, 155, 161 k.p.a. można również uchylać lub zmieniać decyzje wadliwe, wówczas gdy wady decyzji lub postępowania nie dają podstaw do zastosowania innych przepisów k.p.a. Zob. L. Żukowski: *Zmiana lub uchylenie decyzji administracyjnych na podstawie art. 154,*

W doktrynie wskazuje się na celowość przyjęcia zasady wyłączenia dwutorowości nadzwyczajnego postępowania kontrolnego uzasadniając ją względami ekonomii postępowania organów państwowych oraz ochroną autorytetu ich orzeczeń [2]. Zdaniem T. Wosia w k.p.a. w art. 189 § 3 przyjęto metodę wyboru nadzwyczajnego środka prawnego polegającą na tym, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego wyłącza nadzwyczajne środki kontroli o charakterze administracyjnym, a wszczęcie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego nie daje możliwości wniesienia skargi do sądu. Drugą możliwą metodą służącą realizacji zasady wyłączenia dwutorowości nadzwyczajnych postępowań kontrolnych jest, według autora, pierwszeństwo nadzwyczajnego postępowania administracyjnego. Rozwiązanie to, zdaniem T. Wosia, na gruncie k.p.a. należy odrzucić, bowiem jego przyjęcie oznaczałoby w praktyce daleko idące ograniczenie prawa zaskarżania decyzji do sądu [3]. B. Adamiak pisze, że: „Weryfikacja decyzji odbywająca się w trybach nadzwyczajnych w drodze administracyjnej oraz weryfikacja decyzji w drodze sądowej jest oparta na zasadzie konkurencyjności, bo od strony postępowania, od organizacji społecznej biorącej udział w postępowaniu na prawach strony lub od prokuratora zależy wybór drogi weryfikacji decyzji. Dopuszczając konkurencyjność, ustawodawca przyznaje jednak prymat drodze administracyjnej, stanowiąc o tym, że uruchomienie jednego z trybów weryfikacji w drodze administracyjnej powoduje niedopuszczalność drogi sądowej" [4]. Z. Janowicz wskazuje, że art. 199 § 3 k.p.a. wprowadza regułę czasowego ograniczenia (zawieszenia) prawa wniesienia skargi do NSA [5]. Z kolei W. Dawidowicz

---

155 i 161 k.p.a., „Nowe Prawo" 1986, Nr 10, s. 48. W wyroku z dnia 30.IV.1986 r. (SA/Wr 137/86) NSA orzekł, że przymiot prawomocności wyroku NSA dotyczy tylko sfery zgodności z prawem decyzji ostatecznej i nie stwarza przeszkód jej zmiany lub uchylenia w nadzwyczajnym trybie administracyjnym przewidzianym dla wzruszania decyzji prawnie niewadliwych — „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego" 1986, nr 1, poz. 29.

[2] T. Woś: *Związki postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego*, Kraków 1989, s. 85.

[3] T. Woś: *op. cit.*, s. 86. Autor stwierdza, że „Trudno sobie wyobrazić takie rozwiązanie, w którym w przypadku zbiegu układów kontrolnych wewnętrznego i zewnętrznego wymagane byłoby wyczerpanie tego pierwszego, natomiast w przypadku niepodzielnej kompetencji NSA, wynikającej z art. 207 § 2 pkt. 1 i 3 k.p.a., takiego obowiązku strona by nie miała. Wprost przeciwnie. Waga naruszeń prawa, uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji oraz wznowienie postępowania, nakazuje zezwalać stronie na jak najszybsze uruchomienie drogi sądowej, zewnętrznej, niezawisłej od administracji i wyspecjalizowanej w kontroli przestrzegania przez nią prawa".

[4] B. Adamiak, J. Borkowski: *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 1992, s. 213.

[5] Z. Janowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa—Poznań 1992, s. 472.

przyjmuje, że skarga wniesiona przez stronę po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego z urzędu jest nieskuteczna z mocy prawa [6]. Sformułowanie art. 199 § 3 k.p.a. wywołuje w doktrynie wątpliwości wynikające głównie z niebezpieczeństwa nadużywania wypływających z tego przepisu uprawnień przez organy administracji, które mogą być wykorzystywane w celu utrudnienia stronie prawa do skargi [7].

W postanowieniu z dnia 30 V 1989 r. (II ARN 17/89) Sąd Najwyższy stwierdził, że intencją ustawodawcy w art. 199 § 3 k.p.a. nie było pozbawienie strony w ogóle możliwości sądowej kontroli legalności decyzji — co pozostawałoby w jawnej sprzeczności z art. 16 § 2 k.p.a. — lecz jedynie czasowe ograniczenie skargi do sądu administracyjnego. Według Sądu Najwyższego skargę do NSA można wnieść po zakończeniu postępowania nadzwyczajnego (wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, zmianie lub uchyleniu decyzji na podstawie art. 154, 155, 161, 162, 163 k.p.a.), a więc po wydaniu decyzji w „nowym" postępowaniu i wyczerpaniu toku instancji. Z kolei w wyroku z dnia 20 VII 1984 r. (III SA 508/84) Naczelny Sąd Administracyjny wyłączył możliwość wniesienia sprzeciwu przez prokuratora po wniesieniu skargi do NSA. W przypadku zbiegu środków podejmowanych przez różne organy — orzekł NSA — decyduje terminy, w jakim zostały one wniesione.

---

[6] W. Dawidowicz: *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1983, s. 130—131.

[7] Zob. uwagi L. Żukowskiego, [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski: *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Lublin—Rzeszów 1992, s. 79, a także rozważania tego autora, [w:] *Stwierdzenie nieważności decyzji na tle konstrukcji prawnych służących wzruszaniu decyzji ostatecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Administracja" 1987, nr 1, s. 45—46. Cytowany autor pisze, że „Wadą obowiązującego kodeksu jest brak jednoznacznego zakazu uruchamiania nadzwyczajnych kontrolnych postępowań administracyjnych, jeżeli wniesienie skargi spowodowało wszczęcie postępowania przed NSA. Aktualnie zakaz ów daje się wyprowadzić jednynie z teoretycznej konstrukcji zasady prawomocności decyzji. Odesłanie zawarte w art. 211 k.p.a. przesądza o skutkach prawomocności orzeczeń sądowych, które znajdują zastosowanie do orzeczeń NSA Sformułowany w art. 365 § 1 k.p.c. pozytywny skutek prawomocności orzeczeń NSA, statuujący ich moc «erga omnes», wyłącza możliwość uruchomienia wewnętrznego postępowania administracyjnego oraz rodzi dla zaskarżonej decyzji cechę prawomocności". Na wady sformułowania art. 199 § 3 k.p.a. wskazuje również M. Wyrzykowski. Autor zgłasza *de lege lata* wniosek o celowości przyjęcia praktyki, polegającej na tym, że w przypadku wszczęcia przez organ administracji nadzwyczajnego postępowania administracyjnego organ ten przysyłałby odpis decyzji lub postanowienia do sądu administracyjnego — M. Wyrzykowski: *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 130—131.

W uchwale z dnia 15 X 1992 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis art. 199 § 3 k.p.a. nie zawiera zakazu jednoczesnego wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz podania o wznowienie postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Sąd Najwyższy ustalił także, iż wszczęcie takiego postępowania przed wniesieniem skargi do NSA, nie stanowi przesłanki odrzucenia jej przez sąd na podstawie art. 204 k.p.a.[8], jeżeli skarżący jednocześnie korzysta z tych źródeł nadzwyczajnych z powodu niezgodności decyzji z prawem. W uchwale Sąd Najwyższy podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że dotychczasowa praktyka orzecznicza sądu administracyjnego sankcjonuje zagrożenia nadużywania przez organ administracji uprawnień wypływających z art. 199 § 3 k.p.a. i odcina drogę sądową stronie zmierzającej do wyczerpania środków prawnych służących obronie przed wadliwą decyzją, a więc również uniemożliwia uwzględnienie także tych przyczyn wadliwości, które może uwzględnić sąd administracyjny. Sąd Najwyższy przyjął, że interpretacja art. 199 § 3 k.p.a., według której uruchomienie postępowania nadzwyczajnego pociąga za sobą wyeliminowanie drogi sądowej powoduje, że organ administracji może definitywnie wyłączyć decyzje spod kontroli sądowej przez wszczęcie postępowania nadzwyczajnego z urzędu, bez względu na jego zasadność.

Przyjęcie takiej koncepcji jest według Sądu Najwyższego niezgodne z zasadą zaskarżalności decyzji ostatecznych do sądu administracyjnego. Podejmując uchwałę Sąd Najwyższy kierował się różnicami zachodzącymi pomiędzy zewnętrznym a wewnętrznym układem kontroli, czyli brakiem pełnej konkurencyjności między nimi. Sąd administracyjny bada na przykład jedynie legalność decyzji i nie może dokonywać zmiany lub uchylenia decyzji niewadliwych. Z drugiej strony środki kontroli wewnętrznej nie wyczerpują zakresu kontroli, który jest przyznany NSA. Sąd administracyjny uwzględnia wszystkie podstawy składające się na niezgodność decyzji z prawem, wychodząc poza granice skargi (art. 206 k.p.a.). W konsekwencji w przypadku wniesienia skargi do NSA organ administracji nie może wszczynać nadzwyczajnego postępowania i jest zobowiązany do przekazania akt ze skargą do sądu (art. 200 § 2 k.p.a.) zachowując uprawnienie do uznania skargi za słuszną i zmiany lub uchylenia swej decyzji na zasadach określonych w art. 207 § 2 k.p.a., jeżeli uzna skargę w całości za

[8] NSA odrzuca skargę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli jest wniesiona po upływie terminu do jej wniesienia, gdy skarżący nie uzupełnił w wyznaczonym terminie takich braków skargi, które uniemożliwiają nadanie jej dalszego biegu lub, gdy jest ona niedopuszczalna z innych przyczyn. Przyjmuje się, że skarga jest niedopuszczalna „z innych przyczyn", gdy zaskarżona decyzja nie istnieje, gdy skargę wniosła osoba, która nie może wnieść skargi do sądu oraz gdy na daną decyzję skarga nie przysługuje. Zob. A. Zieliński: *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1980, nr 4, s. 41.

słuszną. Niedoskonałość sformułowania przepisu art. 199 § 3 k.p.a. wynika przede wszystkim z jego lapidarności, bowiem nie odnosi się do całości zagadnienia zbiegu drogi sądowej z wewnętrznym układem kontroli. Po wtóre, interpretacji tego przepisu należy dokonywać przy użyciu wykładni funkcjonalnej i systemowej. Ograniczenie się do wykładni gramatycznej jest niewłaściwe i prowadzi w rezultacie do zawężenia prawa do sądu wynikającego z przyjętej w art. 1 Konstytucji RP koncepcji demokratycznego państwa prawa. Skoro — zdaniem Sądu Najwyższego — w art. 199 § 3 k.p.a. nie została określona negatywna przesłanka do wniesienia skargi do sądu administracyjnego lecz jedynie pierwszeństwo do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu administracyjnym o charakterze nadzwyczajnym, należy posłużyć się instytucją zawieszenia postępowania sądowo-administracyjnego, podjąć je na podstawie art. 180 k.p.c. po zakończeniu postępowania administracyjnego i przeprowadzić postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie zarzutów zawartych w skardze. Zatem czasowe wstrzymanie przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia merytorycznego skargi należy traktować jako swoistą przedwczesność skargi. Nie można jej jednak utożsamiać z niedopuszczalnością skargi — w rozumieniu art. 204 § 1 k.p.a. — i skargę odrzucić, co było dotychczasową praktyką NSA [9]. W przypadku odmowy przez organ administracji stwierdzenia nieważności decyzji lub jej uchylenia — a sytuacji tej nie reguluje art. 199 § 3 k.p.a. — powinna, w myśl uchwały, działać bezpośrednio zasada zaskarżalności decyzji do sądu i tryb rozpoznania skargi określony w przepisach działu VI k.p.a.

Omawiana uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wywołuje szereg refleksji. System prawa przechodzi w Polsce transformację mającą na celu pełną realizację konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. Uczestnikami tych przemian są także Rzecznik Praw Obywatelskich i Sąd Najwyższy. Działalność tych organów inspiruje niezbędne zmiany legislacyjne, przede wszystkim w stosunku do tych aktów normatywnych już obowiązujących, których przepisy mogą być niekiedy interpretowane i stosowane nie zawsze w sposób odpowiadający zachodzącym przeobrażeniom. Jedną z dziedzin prawa, która wymaga zmian, są przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Przedstawione powyżej poglądy doktry-

[9] W cytowanym już wyroku z dnia 30 III 1986 r. (SA/Wr 137/86) NSA orzekł, że dopuszczalne jest wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, co do której sąd administracyjny oddalił skargę, jeżeli po wyroku sądowym wystąpią przesłanki do wznowienia, o których mowa w art. 145 § pkt. 1, 2, 5, 7, 8 k.p.a. Zdaniem NSA wydanie wyroku oddalającego skargę zamyka organom administracji możliwość korzystania z postępowań nadzwyczajnych uchylających decyzje wadliwe, ale tylko wtedy, gdy przyczyny tej wadliwości mogą być zbadane przez sąd w toku rozpoznania sprawy.

ny i orzecznictwo sądowe utwierdza w przekonaniu, że przyszłe przedsięwzięcia legislacyjne dotyczące kodeksu postępowania administracyjnego powinny objąć sferę wzajemnych związków ogólnego postępowania administracyjnego i postępowania przed NSA, ponieważ „ani art. 199, ani inne przepisy k.p.a. nie mówią o tym, czy po wniesieniu skargi organ administracyjny może wszcząć postępowanie w celu zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji albo wznowić postępowanie w sprawie" [10]. Rozważenia wymaga zgłoszony w ostatnim czasie postulat wprowadzenia do kodeksu kategorii decyzji prawomocnych, co pozwoliłoby określić skutki prawne wszczęcia postępowania przed NSA. Idea wzmocnienia funkcji sądowej ochrony interesów strony postępowania administracyjnego przyświecała Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Sądowi Najwyższemu przy wykładni art. 199 § 3 k.p.a. Należy ją traktować jako ważki głos w dyskusji nad nowym kształtem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

SUMMARY

The problem of relations obtaining between the cases of administrative proceedings and the proceedings before the Chief Administrative Court as defined by Art. 199 par. 3, Code of Administrative Procedure (CAP), breeds controversies in the doctrine of administrative law and in the decisions of the Supreme Court and the Chief Administrative Court. This can be accounted for by the incomplete and imprecise wording of that provision in the Code of Administrative Procedure. In the resolution of seven judges of 15 October 1992 (III AZP 18/92), the Supreme Court made an interpretation of Art. 199 par. 3 CAP, taking a critical stand towards the existing practices of the Chief Administrative Court: in the case of lodging a petition against an administrative decision already pending extraordinary administrative proceedings, the Chief Administrative Court dismissed the petition under Art. 204 CAP. According to the Supreme Court, such an interpretation of Art. 199 par. 3 CAP does not serve the rule of law because it restricts the constitutional right to be heard at the court. Assuming that the supervision system in proceedings before administrative agencies is not competitive against the supervision by the Chief Administrative Court, the Supreme Court found it advisable to recognize precedence of extraordinary administrative proceedings over judicial administrative proceedings but it laid down a rule that in the case of concurrence of extraordinary measures of appeal, proceedings before the Chief Administrative Court should be suspended until extraordinary administrative proceedings have been settled rather than a petition be dismissed.

[10] J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 1989, s. 200. Autor dodaje, że: „konieczność wyłączenia możliwości celu postępowania sądowego przez działanie organu administracyjnego, a także okoliczność, iż k.p.a. wyraźnie reguluje uprawnienie tego organu do zmiany lub uchylenia decyzji w art. 200 § 2 k.p.a. przemawia za odpowiedzią negatywną".

The substance of the resolution of the Supreme Court and the mode of passing it (on the initiative of the Ombudsman) suggests the need for a change in regulations concerning administrative proceedings and proceedings before the Chief Administrative Court, especially for changes to enhance the possibility of legal protection for a party in legal proceedings. The change should entail a more complete and accurate formulation of Art. 199 par. 3 CAP and the inclusion of the notion of valid decision in the Code of Administrative Procedure.